Simplificación administrativa

Dr. José María Pacori Cari
Maestro en Derecho Administrativo por la Universidad Nacional de San Agustín
Miembro de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo

DIPLOMADO
Derecho administrativo
y procedimiento sancionador

Simplificación administrativa

La Simplificación Administrativa se orienta a eliminar los obstáculos y costos innecesarios para la sociedad, derivados del inadecuado funcionamiento de la administración pública.

De acuerdo con el BID, a 2017, el Perú alcanzó el segundo puesto entre los países de Latinoamérica con mayor tiempo de espera para completar un trámite.

El tiempo de espera de un ciudadano para completar un trámite es de 8,6 horas frente a las 5,4 horas del promedio de Latinoamérica.

Solo el 29% de ciudadanos peruanos completan su trámite con una sola interacción.

Calidad regulatoria

Desde 2016, se impulsa una nueva visión de la simplificación administrativa como pilar del proceso de mejora de la calidad regulatoria. Las iniciativas desarrolladas para ambas se complementan en una sola estrategia, cuyo propósito es evaluar la creación y permanencia de los trámites, orientando todo el ciclo de toma de decisiones. De esa manera, se busca impulsar un Estado eficiente y reflexivo, que evalúe el impacto de sus decisiones en la ciudadanía, controle la calidad de estas, facilite su cumplimiento y fiscalice si han sido apropiadas.

Análisis de calidad regulatoria

El Análisis de Calidad Regulatoria (ACR) es un instrumento por el que se exige a las entidades del Poder Ejecutivo realizar una evaluación de sus procedimientos administrativos para reducir y/o eliminar aquellos que resulten innecesarios.

El análisis se aplica tanto a las normas existentes (evaluación ex post), como a las que se puedan emitir en el futuro (evaluación ex ante); además, establece la obligación de revisión periódica de procedimientos cada tres años. Aquellas normas que no pasan esta evaluación quedan derogadas (las existentes) o no entran en vigor (las nuevas).

El ACR promueve la transparencia en la generación de procedimientos administrativos, así como la rendición de cuentas de las entidades públicas.

Sistema administrativo de modernización

En 2018, se reglamenta el Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública definiendo los componentes necesarios para velar por la calidad de la prestación de bienes y servicios, propiciar la Simplificación Administrativa y mejorar la calidad de las regulaciones y el funcionamiento del Estado. A partir de este cambio, se fortalece la competencia normativa de la Secretaría de Gestión Pública (SGP) para liderar los cambios y hacer el seguimiento de las acciones que se adopten, como rector del sistema.

Subsecretaría de simplificación y análisis regulatorio

Dentro de la SGP se creó la Subsecretaría de Simplificación y Análisis Regulatorio, cuya finalidad es impulsar la estrategia de Simplificación Administrativa y articular la mejora de la calidad regulatoria, por lo cual tiene entre sus funciones:

Elaborar, proponer, implementar planes, políticas y estrategias en Simplificación Administrativa y calidad regulatoria.

Formular la estandarización de procedimientos administrativos.

Implementar metodologías para el Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) en el proceso de formación normativa.

Operar la Central de Riesgo Administrativo (CRA) y el Sistema Único de Trámites (SUT).

SUT – Sistema único de trámites

El SUT es una herramienta informática que permite la elaboración y estandarización del TUPA, así como la simplificación mediante la reducción de derechos de tramitación, tiempos, requisitos, plazos y eliminación de procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad. El SUT reúne los procedimientos administrativos que han sido aprobados por el aplicativo del ACR, facilita la elaboración del TUPA y sirve como un repositorio oficial de los procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad. A través del SUT, la SGP, como ente rector, podrá revisar en línea los procedimientos administrativos de las entidades públicas y supervisar el cumplimiento de las normas de Simplificación Administrativa.

Beneficios del SUT

Fomenta la transparencia sobre los trámites de los tres niveles de gobierno, incluyendo los costos y plazos.

Elimina la discrecionalidad de los funcionarios públicos.

Limita actos de corrupción.

A 2021, casi 500 entidades públicas a nivel nacional se encuentran en proceso de sistematización de su TUPA a través del SUT.

Aprobación de más de 200 procedimientos administrativos estandarizados (i)

Los gobiernos regionales y locales concentran muchos de los trámites que son realizados por los ciudadanos. Esta situación presentaba ciertos desafíos, los que fueron identificados y afrontados por la SGP de la siguiente manera:

Desafíos. Los TUPA o las ventanillas de atención al usuario de los gobiernos regionales (GORES) y locales (GLs) exigían requisitos distintos o creaban procedimientos diferentes a los establecidos en las normas nacionales. Cada entidad establecía distintos pasos a seguir por el ciudadano, y los órganos que intervenían en cada trámite eran diferentes, lo que generaba tasas muy diferenciadas frente a un servicio similar, a pesar de tratarse de un mismo procedimiento administrativo.

Aprobación de más de 200 procedimientos administrativos estandarizados (ii)

Estrategia planteada. La SGP definió la implementación de Procedimientos Administrativos Estandarizados (PAE) para aquellos trámites creados por los GORES o GLs, que se derivan de normas con alcance nacional. Los PAE buscan eliminar exigencias contrarias al marco normativo vigente e implementar procedimientos estándar o similares, de manera oportuna y predecible en las distintas entidades del país para facilitar los trámites y servicios que realizan los ciudadanos y empresas. De esta forma, se evita la discrecionalidad, los costos innecesarios impuestos al ciudadano y al sector productivo, y que se generen mayores requisitos a los derivados de las normas nacionales.

Actualización de los lineamientos y formatos para el TUPA

A partir de encuestas realizadas a usuarios y servidores públicos, la SGP identificó que las entidades públicas no empleaban el formato TUPA existente debido a que no era amigable con el usuario. Por ello, con el apoyo del equipo de innovación de la PCM, la SGP elaboró un nuevo modelo del formato TUPA. El modelo se desarrolló desde la perspectiva del ciudadano, a fin de brindarle información relevante para la realización de sus trámites: descripción del trámite (para qué sirve), medios de pago disponibles, información de las sedes de la entidad pública, horarios3 . El formato constituye la línea base para conocer qué aspectos o información está siendo simplificada por las entidades públicas. Esto permite a la SGP comparar la información proporcionada por las instituciones y establecer los avances y mejoras en simplificación de los procedimientos administrativos.

Prohibición de exigencias a usuarios y otras medidas de simplificación administrativa

Una de las medidas dispuestas en 2016 fue la prohibición a las entidades públicas de solicitar a los ciudadanos o usuarios, durante la tramitación de procedimientos administrativos, información innecesaria o aquella que puedan obtener mediante la interoperabilidad o a través de registros de libre acceso5 . Otras medidas de Simplificación Administrativa aprobadas fueron: La implementación de plataformas informáticas para el pago de derechos y tasas de tramitación de procedimientos administrativos en las entidades públicas o a través del Banco de la Nación (Págalo.pe). La emisión gratuita de la primera copia certificada de denuncia policial. La vigencia indeterminada del Documento Nacional de Identidad (DNI), para acreditar su identidad. La simplificación del trámite de Certificado de Discapacidad (todo establecimiento de Salud puede otorgarlo, de manera inmediata, cuando la incapacidad es evidente, sin que la persona tenga que acudir a los establecimientos de Salud). La simplificación de trámites laborales, como la eliminación de la obligación de presentar ante la autoridad de trabajo los contratos de trabajo y convenios de formación laboral.

Modificación de la Ley Del Procedimiento Administrativo General (i)

Para que la Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG) concordara con la visión integral de mejora de la calidad regulatoria y Simplificación Administrativa, así como con las herramientas que estaban siendo diseñadas para este propósito, se realizaron las siguientes modificaciones a dicho instrumento regulatorio: Se ampliaron los supuestos para calificar procedimientos administrativos de aprobación automática. Se dictaron disposiciones para estandarizar procedimientos administrativos comunes en la administración pública con el objeto de hacer predecibles sus requisitos y plazos. Se introdujo un régimen común de fiscalización posterior y sanción de las entidades públicas. Se fortaleció a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) como rector del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública en materia de Simplificación Administrativa. Se instauró el procedimiento administrativo electrónico.

Modificación de la Ley Del Procedimiento Administrativo General (ii)

Posteriormente, se aprobaron otras modificaciones a la LPAG: Se otorga una mayor prevalencia de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) como herramientas para la Simplificación Administrativa. Se establece la vigencia indeterminada de títulos habilitantes. Se enfatizó el carácter excepcional del silencio administrativo negativo, solo si se argumenta la potencial y significativa afectación al interés público. La norma también amplía la facultad de la PCM para estandarizar servicios prestados en exclusividad, así como para solicitar a la Secretaría Técnica de la Comisión de Eliminación de Barreras del INDECOPI que inicie un procedimiento de oficio, cuando identifique incumplimientos a las normas de Simplificación Administrativa que afecten o puedan afectar actividades económicas significativas para el desarrollo del país.

Uso de la plataforma de interoperabilidad como herramienta de simplificación administrativa

- Agilizar la realización de trámites para el ciudadano o usuario.
- Reducir los tiempos y costos de los trámites, pues se reutilizan datos y funcionalidades.
- Facilitar la cooperación entre instituciones públicas, independientemente de su nivel de desarrollo tecnológico.
- Optimizar la utilización de los recursos disponibles, procurando la innovación.
- Las tecnologías de la información y comunicación, son importantes para sostener la estrategia de Mejora de la Calidad Regulatoria y Simplificación Administrativa.

Dificultades (I)

Límites de la plataforma de interoperabilidad

- Se requiere que más entidades públicas integren sus sistemas y bases de datos en la PIDE.

Rotación de personal

- Debido a la alta rotación de los funcionarios y servidores en las entidades del Poder Ejecutivo, la SGP tuvo que realizar capacitaciones intensivas para uniformizar la información existente sobre Simplificación Administrativa y continuar con el proceso de reforma.

Capacidades de los servidores públicos

- La resistencia al cambio y los enfoques legalistas que se mantienen en la administración pública requirieron de capacitaciones constantes para empezar el cambio de cultura regulatoria en los servidores públicos y reforzar la importancia de la desburocratización y Simplificación Administrativa.

Dificultades (II)

Impulso al enfoque al ciudadano

- Para implementar las medidas de Simplificación Administrativa, ha sido indispensable que la SGP impulse el enfoque que considera las expectativas y necesidades de las personas en el diseño de los servicios que brindan las entidades públicas.

Desconocimiento de los procesos a cargo de las entidades y falta de coordinación

- Se desarrollaron medidas para superar las fallas en el diseño de las regulaciones y los procedimientos administrativos que eran elaborados por una entidad pública distinta de la que tendría el procedimiento administrativo a su cargo. Estos eran diseñados sin coordinar con las referidas entidades.

Retos (I)

Institucionalidad y apoyo político

- Debido a los múltiples cambios en las autoridades del Poder Ejecutivo, la SGP tuvo que asegurar repetidas veces el apoyo político para impulsar las reformas que estaban siendo implementadas. La Subsecretaría de Simplificación y Análisis Regulatorio fue esencial para introducir a las autoridades responsables la importancia y necesidad de las reformas para asegurar su continuidad.

Promover la importancia de la implementación del tupa en las entidades públicas

- A partir de la reforma, se ha visibilizado la importancia del TUPA y la necesidad de que las entidades públicas cuenten con este instrumento actualizado como mecanismo de transparencia para el ciudadano y empresas.

Retos (II)

Dificultades en el uso de plataformas informáticas

- El uso de las plataformas informáticas en la labor de Simplificación Administrativa no es extensivo en las entidades públicas, especialmente porque suelen ser poco amigables. El SUT ha introducido mejoras que les permite a los usuarios tener una interfaz más amigable o sencilla. Sin embargo, fomentar su uso ha tenido resistencias entre los funcionarios y servidores públicos.

Mayores recursos para implementar la reforma

- Debido a que los recursos humanos de la Subsecretaría de Simplificación y Análisis Regulatorio eran limitados, se requirió del apoyo de la Cooperación Alemana implementada por la GIZ para cumplir sus funciones. Asimismo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) otorgó recursos, a través de un préstamo, para apoyar la reforma. Otras entidades de la administración pública han enfrentado el mismo reto, teniendo que implementar mejoras con los recursos con los que ya contaban.

Interoperabilidad entre entidades públicas

Dispóngase que las entidades de la Administración Pública de manera gratuita, a través de la interoperabilidad, interconecten, pongan a disposición, permitan el acceso o suministren la información o bases de datos actualizadas que administren, recaben, sistematicen, creen o posean respecto de los usuarios o administrados, que las demás entidades requieran necesariamente y de acuerdo a ley, para la tramitación de sus procedimientos administrativos y para sus actos de administración interna.

En los casos en los que la información o datos se encuentren protegidos bajo la Ley 29733, Ley de Protección de Datos Personales, las entidades de la Administración Pública deben obtener la autorización expresa e indubitable del usuario o administrado para acceder a dicha información o datos.

Información de los usuarios de las entidades al poder ejecutivo

La información de los usuarios y administrados que las entidades de la Administración Pública deben proporcionar a las entidades del Poder Ejecutivo de manera gratuita es:

Identificación y estado civil;

Antecedentes penales;

Antecedentes judiciales;

Antecedentes policiales;

Grados y Títulos;

Vigencia de poderes y designación de representantes legales;

Titularidad o dominio sobre bienes registrados.

Prohibición de la exigencia de documentación (I)

- Las entidades de la Administración Pública están prohibidas de exigir a los administrados o usuarios, en el marco de un procedimiento o trámite administrativo, los siguientes documentos:

a) Copia del Documento Nacional de Identidad.

b) Copias de Partida de Nacimiento o de Bautizo cuando se presente el Documento Nacional de Identidad, excepto en los procedimientos donde resulte esencial acreditar la filiación y esta no pueda ser acreditada fehacientemente por otro medio.

c) Copias de Partida de Nacimiento o Certificado de Defunción emitidas en fecha reciente o dentro de un periodo máximo.

Prohibición de la exigencia de documentación (II)

d) Legalización notarial de firmas, salvo que se exija por ley expresa.

e) Copia de la ficha RUC o certificado de información registrada en la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria - SUNAT.

f) Certificados o constancias de habilitación profesional o similares expedidos por los Colegios Profesionales, cuando dicha calidad pueda ser verificadas a través del respectivo portal institucional.

g) Cualquier otro requisito que acredite o proporcione información que conste en registros de libre acceso a través de internet u otro medio de comunicación pública.

Documento nacional de identidad

El vencimiento de la fecha de vigencia del Documento Nacional de Identidad no constituye impedimento para la participación del ciudadano en actos civiles, comerciales, administrativos, notariales, registrales, judiciales, policiales y, en general, para todos aquellos casos en que deba ser presentado para acreditar su identidad

Emisión gratuita de la primera copia certificada de denuncia policial

La primera copia certificada de una denuncia policial es gratuita y debe ser emitida y entregada al denunciante de manera inmediata, una vez realizada la denuncia correspondiente, dejándose constancia de la entrega.

Certificado de supervivencia

Elimínese la exigencia del certificado de supervivencia u otras constancias de sobrevivencia en todos los procedimientos o trámites relacionados a las pensiones bajo cualquier régimen, y otras prestaciones económicas a cargo del Estado, así como para el pago periódico de estas.

La verificación o constatación de la supervivencia de las personas será realizada mediante el cruce de información del respectivo listado de pensionistas o beneficiarios con el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil - RENIEC o de sus propios sistemas de verificación, además de la declaración jurada a que se refiere la Ley Nº 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

Sujetos autorizados para pedir certificados

- Los certificados de antecedentes penales, judiciales y policiales podrán ser solicitados, además del interesado, por su cónyuge, conviviente o sus parientes hasta el primer grado de consanguineidad, previa autorización expresa e indubitable del titular, mediante carta simple.

lp
Pasión por el
DERECHO